



**Samuli Juntti**

**KUNNAN KRIISIJOHTAMINEN JA RESILIENSSI**

KANDIDAATINTUTKIELMA  
Kauppatieteiden kandidatinohjelma  
Huhtikuu 2021

## Sisällys

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. JOHDANTO</b>                                  | <b>4</b>  |
| 1.1. TUTKIMUKSEN RAKENNE                            | 5         |
| 1.2. KÄYTETYT TUTKIMUSMENETELMÄT                    | 6         |
| 1.3. TUTKIMUKSEN SISÄLTÖ                            | 8         |
| 1.4. AIKAISEMPI TUTKIMUS AIHEESTA                   | 9         |
| <b>2. KIRJALLISUUSKATSAUS KRIISIJOHTAMISEEN</b>     | <b>11</b> |
| 2.1. JOHTAMINEN                                     | 11        |
| 2.2. KRIISIT  | 14        |
| 2.3. KRIISIJOHTAMINEN                               | 16        |
| 2.3.1. <i>Sisäinen ja ulkoinen kriisijohtaminen</i> | 18        |
| 2.4. KRIISIT ERI ORGANISAATIOISSA                   | 19        |
| 2.5. RESILIENTSI                                    | 21        |
| <b>3. KUNNAT KRIISISSÄ</b>                          | <b>23</b> |
| 3.1. KUNTIEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ                    | 23        |
| 3.2. KUNTA KRIISIORGANISAATIONA                     | 24        |
| 3.2.1. <i>Tornion kaupunki</i>                      | 25        |
| 3.2.2. <i>Tornion kaupungin kriisijohtaminen</i>    | 26        |
| <b>4. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>                            | <b>29</b> |
| 4.1. TUTKIMUSASETELMA                               | 29        |
| 4.2. TUTKIMUKSEN PÄÄTULOKSET                        | 30        |
| 4.3. TUTKIMUSTULOKSET TIETEELLISESSÄ KONTEKSTISSA   | 32        |
| 4.4. JATKOTUTKIMUS                                  | 33        |
| <b>5. LÄHTEET</b>                                   | <b>35</b> |
| <b>6. LIITE 1</b>                                   | <b>39</b> |

|   |   |
|---|---|
| <i>Kuva 1 Tutkimuksenasetanta</i> ..... | 6 |
|---|---|

|   |    |
|---|----|
| <i>Taulukko 1 (Puusa ym 2014)</i> ..... | 13 |
|---|----|

## 1. JOHDANTO

Vuonna 2020 alkanut globaali koronakriisi on paljastanut hyvinvointiyhteiskunnan vahvuudet ja murtumakohdat. Erilaisista valmius- ja erityistilanneharjoituksista sekä aikaisemmista kriiseistä huolimatta moni yritys ja organisaatio on havainnut, että normaalioloissa tapahtuvia ja suhteellisen äkillisesti syntyviä tilanteita varten ei ole olemassa riittäviä kriisijohtamista koskevia suunnitelmia. Yhtenäistä toimintamallia tai ohjetta kuntien kriisijohtamisessa tarvittaviksi rakenteiksi ei ole saatavilla. (Korhonen, 2010)

Keskeinen osa kriisikestävyyttä, eli resilienssiä, on huolehtiminen ennakoon johtamiseen, tilannetietojen välittämiseen ja kokoamiseen sekä tilannekuvan muodostamiseen liittyvien toimintamallien ja järjestelmien toimivuudesta kaikissa olosuhteissa. Kunnilla, kuten muillakin julkisilla organisaatioilla tulee lain mukaan olla niiden toiminta- ja/tai turvallisuusstrategian toteuttamista tukevat toimivat valmiussuunnitelmat oman toimintansa mahdollisimman häiriöttömäksi hoitamiseksi. (Korhonen, 2010) Kuntaorganisaatioilla on myös oltava ennakoon sovitut menettelytavat ja johtamisjärjestelyt erilaisia kriisitilanteita varten (Ström, 2007)

Kunnissa on perinteisesti ylläpidetty erityisesti poikkeusolojen johtamista ja tilannekuvatoimintaa varten johtokeskuksia (Korhonen, 2010). Kuitenkin koronakriisi haastoi johtamisrakenteet ennennäkemättömällä tavalla, niin toimintakulttuurin, organisaatorakenteiden, palvelujen tuottamistapojen kuin toimintaympäristöjenkin osalta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kriisitilanteen asettamia erityisvaatimuksia organisaation johtamisrakenteille. Kriisijohtamisen tutkimus voidaan jakaa henkilöstöjohtamisen ja organisaation johtamiseen, joista tutkimuksessani keskitytään jälkimmäiseen. Tutkimusasetelmassa painottuvat erityisesti kriisijohtamisen organisaatorakenteet, hierarkia ja delegoimisen taito.

Tutkimuksessa painotetaan sisäiseen kriisijohtamisen näkökulmaa pyrkimyksenä tunnistaa niitä erityisvaatimuksia, joita kriisit luovat organisaation johtamisrakenteille. Ulkoisen kriisijohtamisen tyypilliset ominaisuudet, kuten organisaation suhde

organisaation ulkopuolisiin sidosryhmiin osana kriisijohtamista, jää tutkimuksessa vain käsitteen määrittelyn tasolle. Näin tutkimus antaa yhtenäisen kuvan niistä toimista ja kyvykkyyksistä, joihin organisaatio voi itse vaikuttaa ollessaan kriisitilanteessa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on siis tarjota lähtökohtia, näkökulmia ja perustietoa kriisijohtamisen ja organisaation resilienssin kehittämiseksi.

Tutkimuskysymyksinä ovat:

- Mitä erityisvaatimuksia kriisitilanne luo organisaation johtamisrakenteille?
- Miten kriisiorganisaatiolle tyypilliseksi määritellyt johtamisrakenteet kontribuovat kuntaorganisaation resilienssin rakentumiseen?

Tutkimuksen erityinen kohderyhmä on kuntaorganisaatiot. Tutkielmassa kunnan kriisijohtamista käsitellään yleisellä tasolla ja luodaan yleiskuvaus kunnan kriisijohtamisesta, jolloin esille ei nouse yksittäisen erityistilanteen, toimialan tai viranomaisen kriisijohtamisen tarkkuus. Kuitenkin tutkielman lopussa esitellään Tornion kaupungin kriisijohtamista teemakohtaisten esimerkkien avulla. Aikaisempaa tutkimustietoa koronan kaltaisesta häiriötilanteesta suhteessa kunnan johtamisjärjestelmiin ja resilienssiin ei juurikaan ole tehty.

### **1.1. Tutkimuksen rakenne**

Tässä kandidaatintutkielmassa tarkastellaan kriisin ja kriisijohtamisen käsitteeseen liittyvää keskeistä, aikaisempaa tutkimustietoa ja yleisiä periaatteita. Kartoitus aiheen tutkimustraditioon esitellään osiossa kaksi kirjallisuuskatsauksen avulla. Osiossa kolme keskitytään johtamiseen tematiikkaan, erityisesti sisäiseen kriisijohtamiseen keskittyen. Resilienssin käsitettä avataan tässä tutkimuksessa vain niiltä osin, kuin aihepiiri on relevantti kunnan kriisijohtamisen näkökulmasta. Tutkimuksen lopuksi tarkastellaan kuntaa kriisiorganisaationa tapauksetutkimuksen keinoin, joka tässä tapauksessa on Tornion kaupunki ja sen kriisijohtaminen.

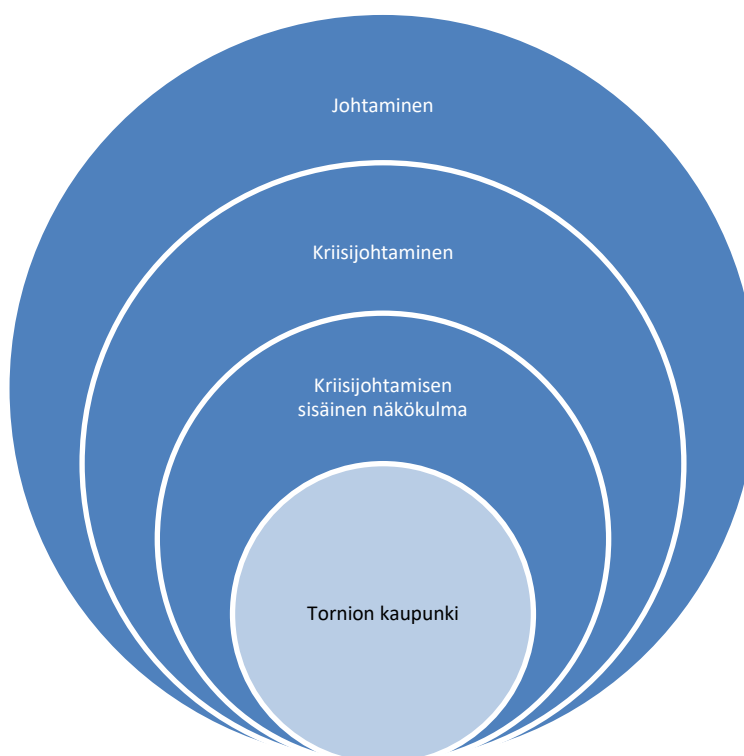
Tutkimuksellista tietoa koronakriisistä ja siitä johdetuista kriisijohtamisen toimenpiteistä on vielä vähän, sillä kriisitilanne on tutkimushetkellä yhä akuutti. Näin

ollen tämä kandidaatintutkielma tuo jotain uutta tieteelliseen diskurssiin, vaikka laajuudeltaan asiakokonaisuudet ovat väistämättä hyvin pelkistettyjä. Tarkoituksena on laajentaa aihepiirin tarkastelua ja esimerkkikunnan kriisijohtamisen menettelytapojen ja käytänteiden analysointia myöhemmin samasta aiheesta tehtävässä pro gradu -tutkielmassa.

Tätä tutkimusta ja sen tuloksia voi soveltuvin osin hyödyntää myös muiden organisaatioiden kuin kuntien valmiussuunnittelussa (Korhonen, 2010).

## 1.2. Käytetyt tutkimusmenetelmät

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys on nelitasoinen, jota havainnollistetaan kuvan 1 avulla. Jakamalla tutkimuksen näihin neljään tasoon, tutkimus etenee loogisesti aihealueessaan laajemmasta konseptista yksityiskohtaisempaan, ja näkökulmat muodostavat toisiinsa nähden suppenevan sarjan. Jaottelulla pyritään myös perustelemaan tutkimusasetelmaan, ja lähestymään tutkimusongelmaa johdonmukaisesti.



*Kuva 1 Tutkimuksenasetanta*

Teoreettisen viitekehyksen ensimmäinen taso, johtaminen, pohjustaa tutkimuksen diskurssia kirjallisuuskatsauksella, ja tarjoaa työkaluja seuraavan tason, eli kriisijohtamisen erityispiirteiden havaitsemiseen. Tutkimuskysymysten kannalta kriisijohtaminen on johtamista olennaisempi tutkimuksen aihe ja taso, sillä siinä edetään yleisestä, johtamisen strategisesta viitekehyksestä, yksityiskohtaisempaan, kriisijohtamisen menetelmiä ja toimintoja käsittelevään analyysiin.

Kriisijohtaminen organisaatioissa jakautuu kahteen kategoriaan, sisäiseen ja ulkoiseen, jossa ulkoinen käsittelee kriisiorganisaation ja organisaation kriisin suhdetta organisaation ulkopuolisiin sidosryhmiin, ja sisäinen käsittelee organisaation rakennetta ja johtamistapoja (Bundy, Pfarrer, Short, & Coombs, 2017). Näin ollen tutkimuksen kolmannella tasolla kohdennetaan tarkastelua kriisijohtamisen sisäiseen näkökulmaan. Näiden tasojen tutkimusmenetelmänä on kirjallisuuskatsaus, jossa perehdytään aihepiiristä tehtyyn aikaisempaan tutkimukseen.

Tutkimuksen neljännellä tasolla tarkastellaan Tornion kunnan kriisijohtamista COVID-19 kriisissä. Kandidaatintutkielmassa empiirisen osan merkitys on pieni ja hankittua tietoa hyödynnetään tutkimuksessa vain vähän. Empirian tarkoituksena on luoda pohjaa tulevalle pro gradu -tutkielmalleni. Tutkimukseni neljanteen tasoon kandidaatintutkielmassani tekemä puolistrukturoitu haastattelututkimus onkin lähinnä katsaus vallitsevaan tilanteeseen. Haastattelun tuloksia voidaan myöhemmin hyödyntää pro gradu -tutkielmassa pitkittäistutkimuksen tavoin niin, että tutkimusasetanta toistetaan saman tutkimuskohteen seuraamiseen, jolloin voidaan analysoida COVID-19 kriisin käynnistäneitä johtamiseen liittyviä muutoksia, kriisijohtamisen menettelytapoja tai analysoida syntyneitä seurauksia.

Vaikka empirian pääpaino on haastattelututkimuksella hankitussa tiedossa, on työssä perehdytty myös Tornion kaupungin tuottamiin materiaaleihin ja päätöspöytäkirjoihin. Empiria täydentää osaltaan myös Suomen valtion, rajavartiolaitoksen sekä Ruotsin ja EU:n asiakirjat ja tiedotteet.

### 1.3. Tutkimuksen sisältö

Tämän tutkimuksen alussa olevan kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on osoittaa, miten ja mistä näkökulmista aihetta on aiemmin tutkittu, sekä miten tekeillä oleva tutkimus liittyy jo olemassa oleviin tutkimuksiin. Kirjallisuuskatsaus muodostaa työn teoreettisen perustan, jonka kanssa tehtävää vuoropuhelua voidaan pro gradu – tutkielmassa jatkaa. Kirjallisuuskatsauksen taustalla vaikuttavat käsiteltävän tieteenalan yleisemmät teoreettiset ajatusmallit, tapa asettaa tutkimuskysymykset ja metodologiset toimintatavat (Hirsjärvi, Remes, & Sajavaara, 2009).

Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto koostuu tieteelliseksi luokitelluista julkaisuista, joita täydentämässä ovat lakitekstit, uutiset sekä viranomaisten tiedotteet ja julkaisut. Tutkimuksen kannalta kirjajulkaisuja relevantimpia ovat tieteellisissä lehdissä julkaistut artikkelit, jotka käsittelevät aiheeseen liittyviä teemoja rajatumminkin ja muodostivat tieteellisen keskustelun pohjan. Artikkeleiden pohjalta muodostuu käsitys kriisijohtamisen tutkimuksen nykytilasta ja saatiin ajantasainen näkemys aihepiiriin liittyvästä tieteellisestä keskustelusta.

Tutkimuksen lähteissä painotetaan niitä julkaisuja, jotka yhdistivät kriisijohtamisen organisaatioiden johtamiskulttuuriin. Kriisijohtamisen tutkimusta on tehty laajalti eri organisaatioiden näkökulmista. Tutkimuksissa tarkastellut kriisit vaihtelevat paljon ja tutkimuksen kohteeksi on valittu niin sairaanhoidon yksiköiden päivittäisistä, vakavista potilastilanteista humanitaarisiin kriiseihin, kuten tsunameihin. Koronakriisi on ilmiönä suhteellisen tuore, mistä syystä juuri tähän kriisiin liittyviä tutkimuksia ei juurikaan ole saatavilla.

Kirjallisuuskatsaukseen valituissa lähteissä keskitytään tutkimuksiin, mitkä tarkastelevat hierarkkisesti järjestäytyneiden organisaatioiden kriisijohtamiseen. Tarkastelussa on näin ollen kokoluokaltaan isompiin yrityksiin ja organisaatioihin keskittyvät julkaisut, kolmatta sektoria ja pieniä yrityksiä käsittelevän kirjallisuuden rajautuessa tarkastelun ulkopuolelle. Kriisien osalta pyritään keskittymään toimintaympäristöstä syntyviin kriiseihin. Tutkimus jättää siten huomiotta kriisit, jotka syntyvät organisaation sisäisistä ristiriidoista, epäonnistuneesta johtamisesta tai muista organisaation sisäisistä toiminnoista. Näin tutkimuksen teoreettinen viitekehys on



riittävän yhtenäinen ja käsittelee saman tyyppisiä organisaatioita ja ymmärtää kriisit ulkoisten tekijöiden aiheuttamien toimintaympäristön muutosten aiheuttamina.

Tutkimuksen Tornion kaupunkia koskevassa osiossa käytettiin tiedonkeruumenetelmänä teemahaastattelua. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa kysymykset ovat etukäteen hahmoteltu, mutta niille ei ole strukturoidun lomakehaastattelun kaltaista, tarkkaa muotoa ja järjestystä. Teemahaastattelun etuna tässä tutkimuksessa on se, ettei se määrittele haastattelua kvalitatiiviseksi tai kvantitatiiviseksi menetelmäksi, ei ota kantaa haastattelukertojen määrään tai siihen, kuinka syvälle aiheen käsittelyssä mennään. (Hirsjärvi & Hurme, 2008) (Hirsjärvi et al., 2009.) Samaa teemahaastatteluun perustuvaa kysymyksenasetantaa voidaan käyttää myöhemmin pro gradu -tutkielmassa ja saada näin aikaan havainnoista aikasarjatutkimuksen kaltainen havaintoaineisto ja tutkimusasetanta.

#### **1.4. Aikaisempi tutkimus aiheesta**

Kirjallisuus kriisijohtamisesta ja kriisivalmiudesta on laajaa ja sitä on paljon saatavilla. Kriisijohtamista on tutkittu pitkään ja etenkin sotilasjohtamisen puolelta materiaalia on kerrytetty jopa useita satoja vuosia. Tutkimuksessa perehdytään aiheen moderniin kirjallisuuteen ja tieteellisissä julkaisuissa julkaistuihin artikkeleihin. Tutkimuksen kannalta kirjallisuuden valinnoissa painotetaan nimenomaan kuntien ja julkisyhteisöjen kriisijohtamista ja varautumista, mutta sopivan tieteellisen kehyksen rakentamiseksi näitä aiheita yleisemmällä tasolla käsittelevät teokset tarjoavat hyödyllisimmät työkalut.

Kirjoitettua materiaalia hyväksikäytetään tutkimuksessa laajasti, sillä tutkimuksen tieteellinen viitekehys on laaja. Kriisijohtamista tutkittaessa on tarpeellista perehtyä sekä kriiseihin, että johtamiseen sellaisenaan ja ymmärtää niiden ilmentymistä tieteellisessä keskustelussa. Tutkimusta pohjustavina kirjallisina lähteinä toimivat artikkelit *Crises and crisis management: Integration, interpretation, and research development* (Bundy et al., 2017) ja *Crisis Management* (Dayton & Bernhardsdottir, 2015) jotka syventävät oivallisesti käsitystä kriisijohtamisesta, ja tarjoavat siten

täsmällisen läpileikkauksen aiheen tieteelliseen keskusteluun sekä sen osakokonaisuuksiin.

Kirjallisuuden valikoimisessa kiinnitetään huomiota erityisesti kunkin tutkimuksen näkökulmaan tutkittavasta aiheesta. Tutkimuksen näkökulmana kriisijohtamiseen painotetaan organisaatorakenteiden kontribuutiota organisaation toimintaan kriisissä. Tämä siis tarkoittaa, että ihmissuhteisiin ja henkilöstöjohtamiseen orientoituneet tutkimukset ovat epärelevantteja tämän tutkimuksen näkökulmasta.

## 2. KIRJALLISUUSKATSAUS KRIISIJOHHTAMISEEN

Kriisijohtaminen on niitä johtamisen toimia, joita suoritetaan kriiseihin valmistautuessa, kriisien aikana ja kriiseistä palautumisessa. Kriisi on kokonaisuutena kompleksinen, jonka määrittelemisen ei ole yksiselitteistä. Koska kriisijohtamisessa yhdistyy kaksi subjektiivisen kokemuksen määrittämää konseptia, tekee tämä alan tutkimuksesta määritelmällisesti haastavaa. Kirjallisuuskatsaus pohjustetaan katsauksella johtamisen perusteorioihin, joka muodostaa vahvan pohjaymmärryksen tutkimuksen kirjallisuuskatsaukseen kriisijohtamisen teemoihin.

### 2.1. Johtaminen

Organisaatiossa johtamisella on kriittinen rooli, sillä saavuttaakseen asettamansa tavoitteet ja suunnitelmat, on organisaation kyettävä ohjamaan resurssejaan tehokkaasti tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehokas ja joustava työn ja resurssien organisointi on avainelementti organisaation menestyksen luojana. (Harald Meier, 2020.)

Moderni korkean kilpailun liiketoimintaympäristö asettaa vapailla markkinoilla toimivat organisaatiot väistämättä tilanteeseen, jossa onnistunut johtaminen on elintärkeää.

Johtaminen ja sen käytännöt vaihtelevat suuresti organisaatiokohtaisesti, samoin kuin johtamisen määrittelemisen tieteellisesti. Kuitenkin johtaminen yleisesti mielletään organisaation suunnitelmien toimeenpanoon ja valvontaan liittyviksi toimiksi (Juuti, 1996).

Johtajuuskäsite ja johtamisen opit on aina tietyn ajan tuote. Siihen, miten johtamiseen on suhtauduttu eri aikakausina, on vaikuttanut paitsi suoritus, jota johdettu (*konsepti*) myös tilanne, missä tekeminen on tapahtunut (*konteksti*). Teollistumisen aikakautena vaatimukset johtajuudelle olivat erilaiset kuin esimerkiksi nykypäivänä, kun digitalisaatio, globalisaatio ja esimerkiksi mobiili- ja monipaikkainen työ haastaa aiempaa vahvemmin johdettavan ja tämän motivaation. (Puusa, Reijonen, Juuti, & Laukkanen, 2014.)

Ensimmäiset organisaation johtamisen opit syntyivät teollisen vallankumouksen ajoilta, jolloin tehtaissa alettiin organisoimaan suuria joukkoja työntekijöitä. Tällöin johtamista väritti ajatus työntekijöistä organisaatiossa tuotannon osina. Kunkin työntekijän työtehtävät ja suoritteet tuli organisoida mahdollisimman tehokkaasti siten, että tuotannon volyymi saataisiin mahdollisimman suureksi. Tämän ajan johtajuuteen kuului yksittäisten työsuoritteiden tarkka suunnittelu ja niiden noudattamisen valvonta. Organisaation johto otti vastuulleen kaiken työn organisointiin ja suunnitteluun liittyvät osa-alueet. (Puusa et al., 2014.)

Toisen maailmansodan jälkeen Max Weber (1947) kuvaili byrokratian ihanne mallin organisaation johtamisen muotona. Byrokraattisessa organisaation johtamisessa korostuivat rationaalisuus ja laskettavuus perinteiden ja normien sijaan. Byrokraattisen liikkeenjohdon etuina nähdään tehokkuus, joka tulee rationaalisen työn ohjauksen myötä. Huomattavaa on, että byrokraattinen johtaminen on tuttua armeijan kontekstissa: toisen maailmansodan jälkeen työikäisessä väestössä oli valtava joukko sodan kokeneita, jotka siirtyivät johtamaan ja työskentelemään liike-elämän puolelle. Ei siis ole yllättävää, että juuri 1940-luvulla byrokratian ihannemalli nousi suosioon.

Puusa kollegoineen (2014) kuitenkin huomauttaa, että byrokratian ihannemalli sai osakseen myös paljon kritiikkiä jo 1950-luvulla. Byrokraattiseen johtamiseen liittyvä kritiikki huomauttaa, että tarkkaan suunniteltu ja johdettu organisaatio ei ota huomioon työntekijöiden keskinäisiä ihmissuhteita tai mahdollista työntekijöiden kaikkien vahvuuksien huomioimista.

Vastaavasti tieteellisen liikkeenjohdon mallin jo 1900-luvun alussa esitteli Fredrick Taylor (1911) teoksessaan *The Principles of Scientific Management*. Taylor esitti, että työtä voitaisiin tutkia tieteellisesti ja siten tuottaa paras tapa tehdä tutkittu työ (mts). Näin tutkitusti tehokkaimmaksi osoittautunut tapa työn tekemiseen voitaisiin opettaa työntekijöille ja maksimoida siten tuotannollinen tehokkuus. Taylorismin kritiikki kuitenkin huomauttaa, että taylorismi, samoin kuin muutoin byrokraattinen liikkeenjohto, eivät ota huomioon työntekijöiden inhimillisiä puolia vaan käsittelevät työtä ja työntekijöitään lähinnä mekaanisina tuotannon osina. (Puusa et al., 2014.)

Kontingenssiteoriat 1960- ja 1970-luvuilla muuttivat aiempaa organisaatioteorioiden tutkimusta ottamalla paremmin huomioon organisaatioiden ja niiden toimintaympäristöjen eroavaisuudet. Kontingenssiteorian uranuurtajina toimineet Burns ja Stalker (1961) kuvasivat organisaatioita mekaanisina- ja orgaanisina organisaatioina, jotka toimintaympäristön erilaisten edellytysten vuoksi järjestyvät eri tavoilla. Näiden organisaatiotyyppien keskeisiä eroja kuvataan taulukossa 1.

| <b>Mekaaninen organisaatio</b>   | <b>Orgaaninen organisaatio</b>  |
|--|---|
| Toimii vakaassa ympäristössä, jossa on hitaita muutoksia ja matala tekniikan taso. | Toimii dynaamisessa ympäristössä, jossa on paljon epävarmuutta, muutoksia ja korkea tekniikan taso. |
| Pitkälle viety työnjako, funktionaalinen organisaatio.                             | Joustava työnjako, tuloksikkorakenne tai projektiorganisaatio                                       |
| Hierarkkinen organisaatio. Paljon sääntöjä ja toimintaohjeita.                     | Vähän hierarkiatasoja. Vähän sääntöjä. Avoin tiedonkulku.   |
| Ylin johto tekee suurimman osan päätöksistä.                                       | Päätöksenteko on hajautettu. Kaikki tasot osallistuvat päätöksentekoon.                             |
| Tiedonkulku tapahtuu pääosin organisaation pystysuunnassa.                         | Tiedonkulku tapahtuu pääosin vaakasuunnassa.  |

*Taulukko 1 (Puusa ym 2014)*

Modernin johtamisen tutkimuksen aikakausi voidaan sanoa alkaneen 1990-luvulta, ja siihen sisältyy perinteisten organisaatiotutkimuksen periaatteiden lisäksi myös

subjektiivisempia näkökulmia. Johtajakeskeinen organisaatiotutkimus on saanut rinnalleen organisaatorakenteen tutkimuksen, joka huomioi organisaation sidosryhmineen yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi asiakaslähtöisyyden korostuminen on tuonut oman osansa johtamisen tutkimukseen, jossa asiakkaiden tarpeet ja sitä kautta myynnilliset tavoitteet muovaavat organisaatioiden toimintaa.

Moderni johtamisen tutkimus ei siis pyri selittämään yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi johtamisen oikeita ja vääriä toimintoja, vaan pyrkii ennemminkin tuottamaan informaatiota vaihtelevista näkökulmista, ja selittämään erilaisia ilmiöitä organisaatioiden toiminnan taustalla olevien merkitysrakenteiden kautta. Vallitseva johtamisymmärrys onkin edeltäjiään monipuolisempi ja keskittyy aiempaa vahvemmin johdettavaan ja tämän motivaatioon. 2020-luvulle tultaessa huomio on siirtynyt johtamisen kohteena olevaa ryhmään, ei vain yksilöihin (ks. esim. (Elina Wainio, Adele Keränen, & Pinja Tuominen, 2020) (Kyllönen, 2011) (Himanka & Himanka, 2020) (Puusa et al., 2014).

## 2.2. Kriisit

Käsitteenä *kriisi* on kompleksista määritellä yksiselitteisesti, sillä sen tarkasteluun liittyy paitsi kriisiin liittyvät olosuhteet, myös organisaation toiminta ja sen muuttuminen kriisin aikana. Kriisit ovat väliaikaisia hämmennyksen ja epäjärjestyksen tiloja, jotka estävät organisaatiota toimimasta tutuin rutiinein (Saarelma-Thiel & Työterveyslaitos, 1994). Toisaalta kriisi voidaan myös ajatella olevan sosiaalinen konstruktio, jonka luovat ne, jotka ovat osallisina niissä tapahtumissa, joita kriisiksi nimetään (Christianson, Sutcliffe, Miller, & Iwashyna, 2011). Nämä tekijät osaltaan selittävät *kriisi* käsitteen määrittelymisen haasteellisuutta.

Kriiseissä tyypillisesti organisaatiolle tärkeät arvot ja päämäärät ovat tavalla tai toisella uhattuina. Myös yleensä epävarmuus kriisille tyypillisenä piirteenä nousee esiin tutkimuksissa. Epävarman tilanteen uhatessa organisaation normaalia toimintaa ja sen toiminnan tavoitteita, johtajat joutuvat kohtaamaan poikkeuksellisia haasteita. Tästä syystä organisaation kriisivalmius ja johtamisen laatu usein ratkaisevat kriisin lopputuloksen. (Pekka Iivari, 2011; Huhtala & Hakala, 2007.)

Kriisit eivät kuitenkaan ole organisaatiolle ainoastaan uhka. Seeck (2015) mainitsee, että esimerkiksi kiinan kielessä sanalla *kriisi* tarkoitetaan yhtäältä uhkaa, toisaalta mahdollisuutta. Usein kriisit kuitenkin haastavat organisaation hyvin perusteellisella tasolla, sillä ulkoinen kriisi voi luoda johtamiskriisin ja levitä siten organisaatiossa hallitsemattomasti (Levine, Frederick, & Pekkarinen, 2008). Kriisien ilmaantumista ei tutkimuskirjallisuudessa rajata kovin yksiselitteisesti, ja esimerkiksi ajallisen rajauksen määritelmät vaihtelevat suuresti. Kriisit voivat syntyä ajallisesti hyvin nopeasti tai vastaavasti kehittyä pitkällä aikavälillä (Pekka Iivari, 2011).

Kriisit ovat myös toisiinsa nähden erilaisia ja tällöin monet syyt voivat aiheuttaa kriisin. Huhtala ja Hakala (2007) luokittelevat kirjassaan *Kriisi ja viestintä* yhteiskunnalliset siviilikriisit kolmeen kategoriaan. Ensimmäinen kategoria on luonnononnettomuudet ja katastrofit, joita ovat esimerkiksi tsunamit ja maanjäristykset. Tällaiset kriisit kohtaavat yhteisöjä tasaisin väliajoin näiden tapahtumien riskialueilla. Toinen kategoria on ihmisistä aiheutuvat onnettomuudet. Nämä onnettomuudet voivat olla tahallisia tai tahattomia. Tähän kategoriaan luokiteltavia kriisejä olivat mm. Tšernobylin ydinonnettomuus ja 9/11 iskut 2001 Yhdysvalloissa. Kolmas kriisityyppi Huhtalan ja Hakalan kategorisoinnissa on epidemiat ja sairaudet. Tämän kategorian yhteiskunnallisia kriisejä ovat viime vuosina olleet muun muassa Ebola ja koronaviruksen aiheuttama pandemia. (Huhtala & Hakala, 2007.)

Vaikka nämä kriisit ovat kovin moninaisia ja poikkeavat toisistaan huomattavasti, Huhtala ja Hakala väittävät, että näiden kategorioiden mukaisiin kriiseihin liittyvät organisoinnin ja viestinnän toimet ovat samanlaisia (Huhtala & Hakala, 2007).

Kriisejä voidaan luokitella myös monella muulla tavalla, esimerkiksi jakamalla kriisit sisäiseen ja ulkoiseen kriisiin. Tämän tyyppisessä jaottelussa sisäisiksi kriiseiksi määritellään tilanteet, jotka koskevat organisaatiota itseään, sen työntekijöitä, johtoa ja lähimpiä yhteistyökumppaneita. Ulkoiset kriisit taas koskettavat voimakkaammin organisaation sidosryhmiä, kuten asiakkaita tai kilpailijoita. Tällaisia kriisejä voivat olla esimerkiksi toimialan kriisit. Muita vaihtoehtoisia luokitteluja voi olla esimerkiksi jako vaikutuksiltaan aineellisiin ja aineettomiin kriiseihin, tai kriisin luonteen mukaan äkillisiin tai hitaasti eteneviin. (Elisa Juholin & Elisa Juholinen, 2006.)

### 2.3. Kriisijohtaminen

Kriisijohtamisella tarkoitetaan päätöksiä ja toimenpiteitä, joita organisaatiossa tehdään, kun varaudutaan, reagoidaan tai palaudutaan kriisistä (Dayton & Bernhardsdottir, 2015). Kriisijohtamisen kirjallisuus ei määrittele kriisijohtamisen ominaispiirteitä yksiselitteisesti tai anna tarkkarajaista määritelmää sille, mikä on kriisijohtamista. Yhteistä kriisijohtamisen tutkimuskirjallisuudelle on se, että kriisitilanteessa vallitsee normaalitilasta poikkeavat olosuhteet, jotka edellyttävät organisaation perustoimintatapojen muuttamista. (Niemi, 2011; Wulff, 2020.)

Kriisijohtamisen toiminnot voidaan luokitella kolmeen kriisin vaiheeseen. Ensimmäisessä kriisin vaiheessa puhutaan akuutista kriisivaiheesta, jolloin kriisijohtamisen tärkein tavoite on säilyttää organisaation toimintakyky ja minimoida vahingot. Tämän jälkeen organisaatio siirtyy toipumisen vaiheeseen, jossa olennaisinta on siirtyä takaisin kohti normaalitilan toimintoja. Kolmannessa ja viimeisessä vaiheessa organisaatio totuttautuu ja sopeutuu muuttuneeseen toimintaympäristöön. (Seville, 2017; Annarelli & Nonino, 2016.)

Kriisijohtamisen tutkimus keskittyy pääosin kriisissä tehtyjen päätösten analysointiin. Lähestymällä kriisijohtamista nimenomaan päätöskyvykkyyden kautta, pureudutaan kriisien johtamisen kriittisimpiin toimenpiteisiin, eli niihin kriittisiin hetkiin, kun johdon tulee uudelleen määrittää organisaation suunta ja strategia kriisistä selviämiseksi (Dayton & Bernhardsdottir, 2015).

Kontingenssiteoria on organisaatioteoria, minkä mukaan johtaminen on tilannesidonnaista ja kulloinkin sopivin tapa riippuu tilannetekijöistä (Huczynski, Andrzej., Buchanan, David A., 2001). Kontingenssiteoria nostaa organisaation menestyksen ja olemassaolon kannalta tärkeimmäksi sen kypsyyden sopeutua ympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Kontingenssiteoria käsittelee organisaatioiden luonnetta ja rakennetta erilaisissa toimintaympäristöissä ja luo siten pohjaa kriisijohtamisen tutkimukseen (Puusa et al., 2014) Kontingenssiteoreettisessa tutkimuksessa organisaatioiden toimintaympäristöjä käsitellään toisaalta vakaina ja toisaalta dynaamisina. Dynaamisella ympäristöllä tarkoitetaan nopeasti muuttuvaa ympäristöä, joka lähtökohtaisesti alistaa vakaata tilannetta vahvemmin organisaatiot



alttiiksi kriiseille. Kriisitilanne on aina dynaaminen ympäristö sillä kuten aiemmin on määritetty, on kriisi väliaikainen hämmennyksen ja epäjärjestyksen tila, johon liittyy tietty epävarmuus. Tästä syystä kontingenssiteorian vakaan ympäristön tutkimus ja organisaatorakenteen tyypilliset elementit eivät ole tutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoisia.

Organisaation rakennetta ja organisoitumisen tapoja tutkivat Burns ja Stalker (1961) sekä myöhemmin Lawrence ja Lorsch (1969) toteavat, että dynaamisessa ympäristössä toimivat organisaatiot organisoituvat joustavammin kuin vakaassa ympäristössä toimivat organisaatiot. Lawrence ja Lorsch (1969) käsittelivät organisaation rakennetta erilaistumisen ja integraation kautta, jossa erilaistuminen tarkoittaa organisaation eri osastojen johdon toimintatapojen erilaisuuteen ja integraatiolla viitataan näiden osastojen yhteistyön tasoon.

Edellä esitellyt tutkimukset osoittavat, että dynaamisen toimintaympäristön organisaatioiden tulisi olla yhtäaikaaisesti sekä erilaistuneita että integroituneita. Dynaamisessa ympäristössä toimivan organisaation tulisi olla joustava ja avoin, jotta organisaatio kykenee riittävän tehokkaasti yhdistämään erilaistuneissa yksiköissä syntynyttä tietoa yhdeksi kokonaisuudeksi, ja mukautumaan näin ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Kriisien muuntaessa toimintaympäristöjä voimakkaan dynaamisiksi, voidaan edellä esitetyn toimintamallin sopivan onnistuneen kriisijohtamisjärjestelmän rakenteeksi.

Hannele Seeck (2015) listaa joukon kriisijohtamisen ominaisuuksia ja kriteerejä, joilla kriisijohtamisen onnistumista voidaan mitata. Seeckin mukaan kriisijohtamisen ensimmäinen olennainen elementti on varoitussignaalien havaitseminen, eli se kuinka ennakoiden johto kykenee analysoimaan ympäristöään, tunnistamaan uhkia ja siten varautumaan ja ehkäisemään kriisejä. (mts.)

Kriisin seuraavassa vaiheessa tarkastelun kohteena on johtajien kyvykkyys toimia kriisitilanteessa. Seeck (2015) jakaa kriisijohtajien onnistumisen toisaalta taitoon ehkäistä kriisin leviäminen, sekä toisaalta kyvykkyyteen turvata organisaation toiminnan jatkuvuus kriisitilanteen aikana. Kriisitilanteen jälkeen johdon onnistumista mitataan sillä, kuinka organisaatio ja etenkin johto pystyvät hallitsemaan kriisin

mainevaikutukset ja samoin myös oppimaan kriisistä. Kaikkiin edellä esitettyihin vaiheisiin liittyy lisäksi johtajien kyvykkyys turvata riittävien resurssien saatavuus ja taito tehdä oikea-aikaisia sekä oikeansuuntaisia päätöksiä. Nämä ovat organisaation toiminnan kannalta olennaisia johdon tehtäviä myös normaalioloissa. (Seeck, 2015.)

### **2.3.1. Sisäinen ja ulkoinen kriisijohtaminen**

Kriisijohtamisen jaon sisäiseen (*internal*) ja ulkoiseen (*external*) kriisijohtamiseen ovat luoneet Bundy kollegoineen (2017) artikkelissaan *Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development*. He ovat luoneet jaon luokittelemalla aiempia tutkimuksia sen perusteella, minkälaisista näkökulmista nämä tutkimukset ovat kriisijohtamista tutkineet (mts.). Uudesta tutkimuksen alasta ei siis suinkaan ole kyse, vaan lähinnä luo selkeyttä luovasta jaottelusta.

Kriisijohtamisen ulkoinen näkökulma keskittyy kriisiorganisaation suhteeseen sidosryhmiinsä ja verkoston toimintaan kriisissä (Bundy et al., 2017). Ulkoinen näkökulma on kiinnostuneempi organisaation kriisiviestinnästä ja toimintakyvystä organisaation ulkopuolisiin toimijoihin nähden, kuin organisaation sisäisen rakenteen toiminnasta, eli niistä toimista, mihin yritys itse voi vaikuttaa. Kuten aikaisemmin on mainittu, jätetään tämän näkökulman tarkempi tutkimus edellä mainitusta syystä tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Kriisijohtamisen sisäinen näkökulma keskittyy organisaation sisäisiin kriisijohtamisen ja kriisivalmiuden prosesseihin. Sisäisen kriisijohtamisen tutkimuksessa olennaista on organisaation rakenteiden muovaaminen kriisissä ja niihin valmistautuessa. (Bundy et al., 2017) Kriisijohtamisen sisäinen näkökulma ei toisaalta vaikuta huomioivan henkilöstöjohtamista organisaatiossa vaan keskittyvän vain organisaation tekniseen rakenteeseen ja johtamisjärjestykseen. Sisäinen kriisijohtaminen onkin varsin yhtenäinen, ja alallaan poikkeuksellisen selkeä rajainen, kokonaisuus, jonka voi ajatella olevan organisaation rakenteeseen ja sen välittömiin osatekijöihin liittyvää tutkimusta kriisissä. (mts.)

Useat sisäisen kriisijohtamisen tutkimukset nostavat esiin niin kutsutun *High Reliability Organisation* (jatkossa HRO) teorian. HRO -organisaatiot ovat usein dynaamisissa toimintaympäristössä toimivia organisaatioita, joiden on havaittu onnistuvan toimimaan poikkeuksellisen hyvin byrokratian, epäonnistumisten ja korkean riskin ympäristössä, missä riski suurienkin onnettomuuksien syntyyn on korkea. Artikkelissaan Christianson (2011) *Becoming a High Reliability Organization* kuvaa tällaisten yritysten kykenevän tunnistaa muita paremmin kulloinkin käsillä olevan kriisin kannalta kriittisimmät ongelmat, keskittyä niihin ja ohjata tarvittavia resursseja tehokkaasti niiden ratkaisemiseksi. Poikkeuksellista HRO -organisaatioissa on se, kuinka vähän onnettomuuksia ja virheitä niiden toiminnassa tapahtuu, huolimatta riskialttiista ympäristöstä. HRO -organisaatioilla näyttäisikin olevan organisaatiokulttuurista asti rakentuva kriisivalmius, joka mahdollistaa poikkeuksellisen tehokkaan toiminnan kriisissä. Olennaista on myös näiden organisaatioiden mukautumiskyky, joka osaltaan ehkäisee kriisien eskaloitumista, vaikka toimintaympäristön vaatimukset organisaatiolle muuttuisivatkin nopeasti ja voimakkaasti. (Christianson et al., 2011.)

HRO -organisaatioissa työskentelevien on nähty kykenevän muuntaa omia, mentaalisia toimintamalleja kriisitilanteissa (Majchrzak et al., 2007). Tämän nähtiin johtavan tehokkaampaan resurssien koordinointiin kriisin nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

HRO organisaatiot tarjoavat tutkimuksille erityislaatuisia kriisijohtamisen ja kriisien hallinnan ratkaisuja ja herättää pohtimaan, voitaneeko tuloksia soveltaa muiden organisaatioiden kriisivalmiuksien parantamiseen (Majchrzak et al., 2007).

## **2.4. Kriisit eri organisaatioissa**

Organisaatiotutkimus on viime aikoina ollut erityisen kiinnostunut kriiseistä ja niiden johtamisesta, vaikutuksista ja kriisivalmiudesta. Jonathan Bundy kollegoineen (2017) kuitenkin toteaa artikkelissaan *Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development* alan ja tutkimuksen olevan yhä kovin

fragmentoitunutta ja kärsivän käytännön implikaatioiden ja vertailevan tutkimuksen puutteesta. Alan soveltavan tutkimuksen katsotaankin jääneen jossain määrin teorioitaan jälkeen. (Bundy et al., 2017.)

Samaan johtopäätökseen on tullut myös Shrivastava (1993) artikkelissaan *Crisis theory/practice: towards a sustainable future*. Shrivastava luonnehtii tilannetta Babelin tornin efektiksi, jolla tarkoittaa, että tutkimuskentässä on niin paljon erilaisia löydöksiä, että yhdistävän tutkimuksen tekeminen on paitsi puutteellista, myös haastavaa. (Shrivastava, 1993).

Kriisijohtamisen tutkimuksen haasteet on ollut tiedossa jo pitkään. Lin ja kumppaneiden (2006) artikkelissa *Organizational Design and Restructuring in Response to Crises* mainitaan, että nykyistä kriisijohtamisen tutkimusta tulisi laajentaa koskemaan erilaisia organisaatiotyyppisiä, jotta saavutetaan laaja-alaisempi käsitys yhteisöjen kyvystä mukautua kriiseihin. (Lin, Zhao, Ismail, & Carley, 2006.)

Eri organisaatiot kohtaavat kriisejä eri tavalla. Yhteistä kaikille on se, että kriisien perusluonne poikkeuksellisuus ja hetkellisyys tilanteina asettaa niiden tutkimukselle erityisvaatimuksia. Koronaviruksen aiheuttama pandemia kriisinä tarjoaa erityisen tilaisuuden perehtyä kriisijohtamisen elementteihin ja niihin organisaatorakenteisiin, jotka tukevat kriiseistä toipumista. Poikkeuksellisen koronapandemian kriisistä tekee myös se, että se asetti kaikki maailman aluehallinnolliset organisaatiot kohtaamaan saman kriisin. Koronapandemia kriisinä tarjoaa siis poikkeuksellisen hyvät edellytykset kriisijohtamiseen keskittyvän tutkimuksen tekemiseen.

Kriisijohtamisen tutkimuksen kannalta merkityksellinen kysymys on, millaiset organisaatiot pärjäävät kriiseissä ja mitkä ominaisuudet ovat menestyksen takana. Kriisi tutkimusaiheena yhdistelee näkökulmia johtamisesta, organisaatioiden rakenteesta ja muutoskyvykkyydestä. Näitä voidaan yhteisesti nimittää *resilienssiksi*, eli kriisikestävyydeksi.

## 2.5. Resilienssi

Resilienssi on kompleksinen kokonaisuus erilaisia ominaisuuksia, jotka yhdessä luovat organisaation kyvyn säilyttää toimintakykynsä kriisissä, sekä oppia ja kehittyä niissä. Tällaisia ominaisuuksia ovat esimerkiksi tietoisuus ja havainnointi, joustavuus, ketteryys ja muutosvalmius. Nämä ominaisuudet mahdollistavat organisaation tehokkaan toiminnan kriiseissä, kun organisaatiolta vaaditaan kykyä havaita ja valmistautua kriiseihin, selvittää, toipua ja kasvaa kriiseissä, sekä kykyä mukautua ja reagoida muuttuvassa toimintaympäristössä. (David Parsons, 2010.)

Resilienssi käsitteenä juontaa etymologisesti juurensa latinaan. Latinan sanana *resalire* tarkoittaa takaisin hyppäämistä ja sanan englanninkielinen muoto *resilience* taas tarkoittaa kykyä ponnahtaa vaikeuksista takaisin ylös. Resilienssillä on suomen kielessä useita synonyymejä ja se on rinnastettu sopeutumis-, muutos- ja palautumiskyvyksi ja sinnikkyudeksi. Organisaatioiden kriisijohtamisen kannalta relevantteja rinnastuksia ovat toisaalta kriisikestävyys ja kyky vastustaa murtumista. (Soili Poijula, 2018) Kuitenkin tutkielmassa tutkimusaiheen vuoksi pitäydytään käsitteessä resilienssi.

Käsite resilienssi on mainittu ensimmäisen kerran Hollingin ekologisessa tutkimuksessa vuonna 1973 (Nieminen et al., 2017). Räikkönen (2013) puolestaan kertoo resilienssin viittaneen ensin tekniseen alaan, osoittamaan materiaalien kimmoisuuteen liittyviä ominaisuuksia.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan keskittyvässä artikkelissa Hyvönen kollegoineen (2019) nostaa esiin termin kaksisuuntaisuuden. Toisaalta resilienssi terminä kuvaa organisaation rakenteiden mekaanista kriisikestävyyttä ja joustavuutta, mutta toisaalta myös yhteisön tai yksilön ominaisuutta toipua ja palautua kriiseistä. (Hyvönen et al., 2019.)

Nieminen ym. (2017) lähestyy resilienssiä toisaalta organisaation ja toisaalta yksilön näkökulmasta. Organisaatioiden resilienssi viittaa kyvykkyyteen havainnoida ympäristöä, ennakoida toimintaympäristön muutoksiin ja sopeutua. Yksilön ja yhteisön resilienssi puolestaan kykyyn oppia uutta, muuntautua ja säilyttää

toimintakyky, vaikka toimintaympäristö muuttuu radikaalistikin. Yksilön resilienssin nähdään olevan näin ollen psykologisten ominaisuuksien ja kykyjen summa (Nieminen et al., 2017).

Resilienssi ei kuitenkaan ole kritiikitön käsite määritelmiseen. Muun muassa Räikkönen (2013) ja Hornborg (2009) huomauttavat, että käsitteen käyttö pohjaa jaettuun ymmärrykseen siitä, mikä on normaali ja toivottava tila. Esimerkiksi poliittiset puolueet ovat usein vahvasti eri mieltä siitä, mikä on yhteiskunnallinen optimi. Näin ollen on siis tulkinnanvaraista, mikä tilanne on kriisi ja mikä normaali. Tämä haastaa myös sen, miten kriisistä selviämistä voidaan arvioida ja edelleen sen, miten kriisijohtamisen onnistumista voidaan arvottaa suhteessa kriisiksi miellettyyn tilanteeseen. Vastaavia intressiristiriitoja löytyy myös yrityksistä ja muista organisaatioista. Organisaation ylimmän johdon intressit kriisissä voivat olla ristiriidassa sekä omistajien että työntekijöiden kanssa, ja siten organisaation resilienssin määrittäminen objektiivisesti on vähintäänkin haastava tehtävä. (Räikkönen, 2013; Hornborg, 2009.)

Resilienssiä, eli organisaation kykyä kohdata ja selvitä kriiseistä, voidaan kuitenkin pitää määritelmän tulkinnallisuudesta huolimatta yhtenä tärkeimmistä ominaisuuksista organisaation pitkäjänteisen kehityksen ja olemassaolon kannalta (Steen & Morsut, 2020).

### 3. KUNNAT KRIISISSÄ

Kuntien kriisijohtamisen analysoimiseksi on tunnistettava erityisiä kuntaan liittyviä tyyppipiirteitä, mitkä vaikuttavat niiden kyvykkyyteen selvitä muuttuvista tilanteista.

#### 3.1. Kuntien johtamisjärjestelmä

Kuntaorganisaatiossa ylintä valtaa käyttää edustuksellisen demokratian keinoin valittu kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus. Kuntalain pykälässä 30§ määrätään kuntaorganisaation rakenteesta niin, että kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta (Kuntalaki, 2015). Kunnan muun rakenteen kukin kunta voi itse määrittää suhteellisen vapaasti muutamia laissa määrättyjä seikkoja huomioiden. Kuntaorganisaatio on kuitenkin Suomessa saanut vakiintuneita piirteitä ja se mahdollistaa tutkimuksen kannalta kuntaorganisaation tyypilliseksi koetun rakenteen tarkastelun.

Tornion kunnan kehitysjohtaja mainitsee, että kuntaorganisaation tarkoitus ei varsinaisesti ole tuottaa omistajilleen tulosta, vaan yksinkertaistettuna maksimoida kuntalaisten saama hyöty heidän maksamilleen verovaraille ja luoda parhaat edellytykset kuntalaisten elämälle alueella. Näin ollen kunnan eturyhmärakenne on huomattavan erilainen ja asettaa poikkeuksellisia haasteita kriisivalmiuden ja kriisijohtamisen toiminnoille. (liite 1, haastattelulomake.)

Kuntaorganisaatiota voidaan käsitellä kahdenlaisena kokonaisuutena. Ensimmäinen kokonaisuus jollaisena kuntaorganisaatio voidaan nähdä rakentuu niistä viroista, joihin kuntalaiset ovat valinneet edustajansa, ja jotka ovat virkasuhteessa kuntaorganisaatioon. Näitä ovat pääasiassa kunnan virkamiehet, kuten kunnanjohtaja, ja luottamustoimeen valitut kuntalaiset, kuten kunnanvaltuutetut ja lautakuntien jäsenet. Toinen tapa käsitellä kunnan johtamisjärjestelmää taas on yhteisön näkökulma, jossa kuntaa käsitellään osana organisaatioiden ja toimijoiden verkostoa kyseisellä alueella. Näitä toimijoita ovat pääasiassa kuntalaiset, yritykset, yhteisöt ja valtion organisaatiot kunnan alueella. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen, &

Siitonen, 2007.) Tässä tutkimuksessa keskitymme ensimmäisen määritelmän mukaiseen kuntaorganisaatioon ja sen johtamisjärjestelmiin, koska tutkimuksen tavoitteena on saada nimenomaan tietoa kunnan kriisijohtamisesta ja resilienssistä organisaatorakenteen ominaisuuksina ja osina.

### 3.2. Kunta kriisiorganisaationa

Kuntien toimintaympäristö on Suomessa vakaa, mikä on mahdollistanut kuntaorganisaatioiden kehittymisen suhteellisen kriisivapaassa ympäristössä. Kuntien kriisijohtamisesta tarkastelevat tutkimukset käsittelevät yleisimmin Nokian vesikriisiä vuonna 2007 ja 2011, sekä vuosien 2007 ja 2008 kouluampumisia Jokelassa ja Kauhajoella.

Kuntien toimintaympäristöstä nouseviksi kriiseiksi on Suomen Kuntaliitto (Tyry-Salo, 2004) nimennyt perustarpeiden, kuten sähkön-, lämmönjakelun- ja veden, häiriöt, sekä muut poikkeukselliset negatiiviset ilmiöt kuten onnettomuudet, tulvat, tautiepidemiat, ympäristöonnettomuudet sekä muut suuronnettomuudet (Tyry-Salo, 2004).

Kuntien organisaation sisäisiä kriisejä on myös ilmaantunut aika-ajoin. Esimerkiksi Kittilän kunnassa vuonna 2013 alkanut hiihtohissien hankintaan liittynyt kriisi, mikä jatkuu jossain määrin edelleen. Nämä esimerkit kuntia aiemmin kohdanneista kriiseistä ovat tarjonneet mahdollisuuden tunnistaa niitä tilanteita ja olosuhteita, joita varten kuntien tulisi varautua. Sen sijaan koronaviruspandemian aiheuttama kriisi yllätti kaikki Suomen kunnat. Iso osa kunnista ei ollut ennalta suunnitellut toimintatapojaan tilanteeseen, jossa esimerkiksi johdon lähityöskentely ei olekaan enää mahdollista. (Soile Loukusa, 2020; Taari, 2020.)

Tämän tutkimuksen empiirisenä viitekehyksenä on Tornion kaupunki ja sen kriisijohtaminen koronaviruspandemian aikana, tarkemmin vuosina 2019-2021 Tornion kaupunki valikoitui kohteeksi sen vuoksi, että kaupunki muodostaa poikkeuksellisen sijaintinsa vuoksi kaksoiskaupungin Ruotsin Haaparannan kanssa. (*Tornion kaupunki*.2021) Koronakriisi toi kaupunkialueen halkaisevalle rajalle EU:n



sisärajavalvonnan ja muutti kaupungin arkielämää ennennäkemättömällä tavalla. Kaupungin piti kyetä johtamaan kriisiä samalla huomioiden raja-alueen erityispiirteet, mm. Rajavartiolaituksen keväällä 2020 aloittaman Schengen sisärajavalvonnan, koronan leviämisen ehkäisemiseksi.

### 3.2.1. Tornion kaupunki

Tornion kaupunki on vuonna 2021 400 vuotta täyttävä kaupunki Perämeren pohjukassa, Lounais-Lapissa. Yhdessä Ruotsin Haaparannan kanssa Tornio muodostaa alueelle yhtenäisen noin 32 000 asukkaan kaksoiskaupungin molemmiin puoliin Torniojokea. Aluetta halkoo jokea myötäillen sekä valtakunnan-, että aikavyöhykkeiden +1GMT ja +2GMT raja. Tornio on elinkeinotoiminnaltaan teollistunut maaseutukunta (Tornion kaupunki, 2021.) Kaupungin suurin työllistäjä on Outokumpu Oyj, ruostumattoman teräksen valmisukseen erikoistunut teollisuusyritys (*Outokumpu oyj.*2021). Outokummun alihankkijana toimii joukko konepaja- ja metalliteollisuuden pk-yrityksiä. Kaupungin matkailu- ja kaupanala ovat myös viime vuosina kehittyneet positiivisesti (*Tornion kaupunki.*2021).

Tornion kaupungin elinkeinoelämään vaikuttaa suuresti Ruotsin ja Suomen välinen rajaliikenne, johon kuuluu niin logistiikkaa, työmatkailua kuin turismia (Tulli, 2021). Tornio ja Haaparanta ovatkin aktiivisesti kehittäneet alueen matkailua ja yhteistä kaupunkikeskustaa, eli kaupungit ovat myös sulauttaneet toimintojaan yhteen, ja esimerkiksi yhdistäneet matkakeskukset samaan toimipisteeseen. Useista palveluista, kuten museon ylläpitämisestä, on tehty työnjakoa kaupunkien välillä (*Tornion kaupunki.*2021.)

Tornion sijainti valtakunnanrajalla tuo kaupungin toimintaympäristöön dynaamisuutta, joka syntyy, kun kahden valtakunnan määräykset ja lainsäädännöt kohtaavat. Vuoden 2015 pakolaiskriisi ja koronapandemian kriisi ovat esimerkkejä niistä kriiseistä, jotka korostivat rajan olemassaolon vahvaa merkitystä ja siten altistivat alueen poikkeuksellisille toimintaympäristön muutoksille.

### 3.2.2. Tornion kaupungin kriisijohtaminen

Tutkimuksen empiirinen osa, Tornion kaupungin kehitysjohtaja Sampo Kangastalon haastattelu toteutettiin teemahaastattelun keinoin. Teemahaastattelu on yksi käytetyimmistä haastattelutypeistä, sillä se antaa mahdollisuuden haastattelijan ja haastateltavan väliselle monipuoliselle vuorovaikutukselle (Kananen, 2017).

Teemahaastattelun aihepiirit olivat ennakkoon määriteltyjä, mutta kysymysrunko toimi lähinnä haastattelijan muistilistana, joka jousti tilanteiden mukaan. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset (kysymyslomake liite 1) olivat valmiiksi mietittyjä ja kaikille haastateltaville samoja, mutta valmiit vastausvaihtoehdot puuttuvat. Kaikki valitut teemat käytiin läpi haastateltavan kanssa, mutta erot teemojen käsittelyn laajuudessa voivat vaihdella eri kysymysten välillä. Teemahaastattelun kysymyksissä hyödynnettiin tässä työssä esitettyjä näkökulmia. Haastateltava valittiin niin, että vastaajan tehtävä ja asema kriisijohtamisessa tuki valittujen tutkimusongelmien ratkaisemista tutkimukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Puolistrukturoitu teemahaastattelu on strukturoitua haastattelua vapaampi, mutta sillä on kuitenkin selvät raamit. Valittu menetelmä sopii käytettäväksi esimerkiksi asioihin, joita on tutkittu vielä suhteellisen vähän (Kananen, 2017). Huomioitavaa on, että haastattelun toteutuksen aikaan koronapandemian aiheuttama kriisi oli yhä käynnissä, eikä Tornion kaupungin johtamisjärjestelmä ollut palautunut normaalitilaansa. Kriisijohtamisen onnistuneisuuden analysointi ole vielä mahdollista tai ajankohtaista, vaan sen aika on luonnollisesti myöhemmin. Teemahaastattelussa (liite 1) keskityttiinkin tästä syystä Tornion kaupungin kokemukseen omasta organisaatiosta kriisiorganisaationa ja toisaalta kuntaorganisaation edellytyksiin toimia tehokkaasti kriisissä.

Tornion kaupungin käytännön kriisijohtamisessa on haastattelun perusteella havaittavissa edellä esitettyjä kriisijohtamisen menestykselle kriittisiksi määriteltyjä elementtejä. Kangastalo kertoo kriisin muokanneen kunnan organisaatiota ja johtamisjärjestelmiä pääasiassa siten, että viestintää ja johtoryhmän toimintaa tuli tehostaa. Tämä toteutettiin lisäämällä kokouksien määriä paremman tilannekuvan

ylläpitämiseksi. Myös toimielimien kokoonpanoja muutettiin uusien tarpeiden mukaan. David Parsons (2010) nostaa tutkimuksessaan mukautumis- ja reagointikyvyn keskeisimmäksi resilienssin tunnusmerkiksi. Näiltä osin Tornion kaupunki toteutti toiminnassaan kriisijohtamisen kirjallisuuden tunnistamia, onnistuneen kriisijohtamisen toimintatapoja.

Joustavuutta kriisiorganisaation onnistumisen edellytyksenä korostetaan useassa tutkimuksessa (Christianson et al., 2011; Seeck, 2015; Hyvönen et al., 2019). Tornion kaupungin kehitysjohtaja Kangastalo itse näkee kunnan joustavana organisaationa, mutta lainsäädäntö tehtävineen ja velvoitteineen rajoittavan kunnan joustavuutta. Kangastalo näkee kunnat ammattimaisesti johdettuina ja koulutettuina asiantuntijaorganisaationa, jotka pystyvät toimimaan tilanteiden mukaan. Tätä näkemystä myös hänen kuvauksensa Tornion toimista koronapandemian kriisissä tukevat.

Kunnan ominaisuuksia kriisiorganisaationa määrittää myös organisaation kyky tehdä päätöksiä. Haastateltavalta kysyttiin, miten helppona tai vaikeana päätöksentekoa tai päätösten toimeenpanoa kriisissä pidettiin. Kangastalo näkee organisaation sisäisten tekijöiden helpottaneen toiminnan uudelleen suuntaamista mutta ulkoisten tekijöiden olleen sitä vaikeuttavia tekijöitä. Kunnan toiminnan ja resurssien uudelleen organisointia helpotti se, että kaikki organisaatiossa toimivat kykenivät suoriutumaan oman perustehtävänsä mukaisista tehtävistä hyvin myös kriisin puhjettua. Johtoryhmätyöskentely koettiin hyväksi. Kuntaorganisaation sisäiset elementit, etenkin johtamisjärjestelmän tarjoama tuki, koettiin onnistuneeksi.

Toimintaa vaikeuttaneiksi tekijöiksi Kangastalo mainitsee kunnan eri viranomaisilta saamat ristiriitaiset ohjeet sekä yleisen tietämättömyyden. Ulkoisten toimijoiden, kuten Terveystieteiden ja hyvinvointilaitoksen (THL:n) ja ministeriön aiheuttamat tiedonpuutteen ongelmat ovat osa ulkoista kriisijohtamista, joten näihin ei tässä tutkimuksessa syvennytä. Tietämättömyys sen sijaan on osa sisäistä kriisijohtamista, ja se nousi tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa keskeiseksi haasteeksi organisaatioiden kriisijohtamiselle.

Koronaviruspandemian alussa kunnan kriisijohtamista vaikeutti myös tietty malttamattomuus. Malttamattomuuden käsite ja sen aiheuttamat käytännön ilmentymät jäivät tässä haastattelussa liian epäselviksi, jotta niistä voitaisiin tehdä tässä tutkimuksessa johtopäätöksiä.

Kunnan valmiusharjoitukset viranomaisorganisaatioiden kanssa nousevat Kangastalon vastauksissa esiin useaan kertaan. Kangastalon mukaan nämä valmiusharjoitukset, joita Torniossa on toteutettu hänen mukaansa muun muassa tulvansuojeluun liittyen, ovat valmistaneet kuntaa organisaationa toimimaan kriiseissä. Myös tämä löydös tukee tässä työssä aikaisemmin esitettyjä näkemyksiä kunnan resilienssin kannalta merkityksellisistä tekijöistä – ennakkoinnista ja havainnoinnista.

## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 4.1. Tutkimusasetelma

Kriisijohtamisen tutkimus on hyvin hajautunutta ja tutkimusaiheen moninaisuuden myötä eri tutkimuksia ja niiden tuloksia yhdistelevä tiede ja tutkimus on jäänyt teorioitaan jälkeen. Kaikki organisaatiot ovat erilaisia ja sitä vastoin myös organisaatioita kohtaavat kriisit ovat moninaisia. Kaikki kriisijohtamisen tutkimus ei siis ole hyödynnettävissä tietyn tutkimuksen tekemisessä, mikäli kriisijohtamisen elementtejä ja niiden ilmenemistä tutkittaisiin useissa organisaatioissa. Nämä peruskäsitykset kriisijohtamisen tutkimuksesta asettivat myös tämän tutkimuksen pohjan.

Tässä tutkimuksessa tavoitteena oli tunnistaa niitä kriisijohtamisen toimintoja ja organisaation rakenteita, jotka tuottavat parhaita kriisijohtamisen tuloksia, sekä tarkastella niitä erityisvaatimuksia, mitkä kriisit asettavat organisaatorakenteille. Tutkimuskysymyksinä olivat:

Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli, mitä erityisvaatimuksia kriisitilanne luo organisaation johtamisrakenteille. Kirjallisuuskatsauksista selvisi, että kriisitilanteet ovat tulkinnan varaisia ajallisesti ja syy-seuraus suhteiltaan, jolloin ne vaativat organisaatiolta erityistä joustavuutta sekä mukautumis- ja oppimiskykyä tilanteesta selviämiseen. Nämä tekijät tarjoavat siis parhaat edellytykset organisaation selviämiseen ja ovat onnistumisen kannalta avaintekijöitä. Toinen tutkimuskysymys taas oli, miten kriisiorganisaatiolle tyypilliseksi määritellyt johtamisrakenteet kontribuoivat kuntaorganisaation resilienssin rakentumisessa. Tutkimuksessa viitatus kirjallisuuden perusteella voidaan todeta, että resilienssiä ensinnäkin määrittävät ne samat organisaation ominaisuudet, kuin organisaation kriisitilanteessa luetellut erityisvaatimukset. Siten on todenmukaista, että resilienssi käsitteenä kuvaa organisaation kykyä selvitä kriisistä.

Jotta tutkimuksessa käytetty tutkimuskirjallisuus sekä tutkimuksen suuntautuminen olisi yhtenäinen ja tutkimuskysymysten kannalta mielekäs, kriisijohtamisen tutkimusta rajattiin vain organisaatioihin, jotka sisältävät johtamisjärjestelmiä ja hierarkkisia rakenteita. Tällöin tutkimuksen kohdeorganisaatiot pysyivät riittävän homogeenisina, ja kriisien konsepti pysyi rajattuna vain organisaation toimintaympäristöstä syntyviin kriiseihin. Tutkielmassa käytetty kirjallisuus jakaa kriisijohtamista koskevan tutkimuksen kahteen osa-alueeseen, sisäiseen ja ulkoiseen kriisijohtamiseen ja tätä jaottelua hyväksikäyttäen tässä tutkimuksessa syvennyttiin sisäiseen kriisijohtamiseen, joka tarkemmin korostaa organisaation omia rakenteellisia ja johtamisjärjestelmällisiä ominaisuuksia kriisissä (Bundy et al., 2017).

#### **4.2. Tutkimuksen päätulokset**

Tutkimuksessa havaittiin, että kriisiorganisaatioille tyypillisimpiä menestyksen elementtejä ovat joustavuus ja muutoskyky. Joustavuuteen kuuluu olennaisesti organisaation kyky uudelleen järjestyä ja allokoida resursseja kriisitilanteen erityisvaatimusten mukaisesti. Kriisien perusominaisuus on se, että ne uhkaavat organisaation tavoitteita ja tärkeitä arvoja eikä tavanomaiset toimintatavat riitä tai toimi tilanteen käsittelemiseksi. Näin kyky muuttaa toimintoja toimintaympäristön vaatimusten mukaan on kriittinen taito. Kokonaisuudessaan kriisijohtamisen onnistuminen ja sitä tukevat organisaatorakenteet ovat monitasoiset. Nämä tasot asettuvat kriisin etenemisen mukaan kriisiä ennakoiviksi, kriisin aikaisiksi ja kriisin jälkeisen ajan toiminnoiksi sekä rakenteiksi (Seeck, 2015).

Ennakointi ja havainnointi ovat kykyjä, jotka mahdollistavat organisaation varautumisen kriisiin ja tukevat sen resilienssiä. Aktiivisesti ympäristöään havainnoiva organisaatio kykenee parhaassa tapauksessa tunnistamaan niitä liiketoimintaympäristön uhkia, jotka voivat muodostua kriiseiksi. Havainnointi kyvyn Parsons (2010) mainitseekin yhtenä resilienssin ominaispiirteenä. Seeck (2015) taas mainitsee sekä havainnoinnin, että ennakkoinnin onnistuneen kriisijohtamisen ensimmäisen asteen toimintoina. Ennakointi on ennen kaikkea organisaatio- ja

kriisikohtaista, mutta yleisesti tarkasteltuna organisaation kyky valmistautua ja varata resursseja toimintaympäristön äkillisiin muutoksiin helpottaa kriisijohtamisen onnistumista tulevaisuudessa.

Muutoskyky tarkoittaa siis organisaation kykyä muuttaa sille perinteisiksi muodostuneita toimintatapoja ja tavoitteita niin, että se mahdollistaa organisaation toiminnan kriisitilanteessa mahdollisimman tehokkaalla tavalla. HRO-organisaatioiden luontainen kyky menestyä kriisialttiissa toimintaympäristössä perustuu näihin ominaisuuksiin, jolloin ne toiminevat esimerkkinä muille organisaatioille kriisijohtamisen ja kriisivalmiuden kehittämisessä. HRO-organisaatioiden poikkeuksellisen tehokas, sisäänrakennettu joustavuus sekä kyky allokoida resursseja kunkin tilanteen vaatimalla tavalla, on mahdollistanut näiden organisaatioiden menestyksen äärimmäisen kriisialttiissa toimintaympäristöissä ja ovat siten kriisijohtamisen kokemusasiantuntijajoukkoa. (Christianson et al., 2011.)

Näiden kriisijohtamisen tyypillisten elementtien kontribuutio resilienssin rakentumiseen on selkeä. Resilienssin määritelmät, joustavuus, muutoskyky ja oppimiskyky, ovat samoja elementtejä, kuin mitä tutkimuskirjallisuudessa määritetään onnistuneen kriisijohtamisen elementeiksi. Toisaalta resilienssi käsitteenä on moninaisempi. Tutkimuksessa kävi ilmi, että resilienssiä voidaan käyttää ikään kuin sateenvarjoterminä kuvaamaan niitä ominaisuuksia ja ominaisuuksien joukkoa, jotka mahdollistavat organisaatioiden selviämisen kriisistä. Resilienssi myös olennaisena osana sisältää organisaation kriisijohtamisen lisäksi kyvyn selvittää kriisistä ja palautua sitä edeltäneelle tasolle.

Kunta kriisiorganisaationa ei tämän tutkimuksen kirjallisuuden puitteissa vaikuta kärsivän erityisistä rasitteista toimiakseen tehokkaasti kriisissä. Tutkimuksen empiirisessä osiossa haastateltu Tornion Kaupungin kehitysjohtaja Sampo Kangastalo määrittää kunnan joustavaksi asiantuntijaorganisaatioksi. Tornion kaupungin toimenpiteet koronaviruspandemian kriisissä vaikuttavat vastaavan niitä toimintoja,

joita kriisijohtamisen kirjallisuudessa hyviksi kuvataan. Kangastalo antaa ymmärtää, että Tornio valmistautuu kriiseihin säännöllisesti viranomaisten kanssa toteutettavissa yhteisissä valmiusharjoituksissa. Tieteellisessä kirjallisuudessa muun muassa Parsons (2010) mainitsee kriiseihin valmistautumisen olennaisena osatekijänä kriisijohtamisen menestykselle. Tornion kaupungin tapauksessa kunta vaikuttaa onnistuneen toimimaan sisäisen kriisijohtamisen näkökulmasta koronaviruspandemian kriisissä kyvykkäästi. Kaupungin toiminnasta on tunnistettavissa useita tutkimuskirjallisuudessa esiin tulleista, menestyksekkäistä organisaation kriisijohtamisen elementeistä. Kirjallisuuskatsauksen näkökulmasta Tornion kaupunki vaikuttaa siis resilientiltä organisaatiolta.

#### **4.3. Tutkimustulokset tieteellisessä kontekstissa**

Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat aikaisempaa kriisijohtamiseen liitettyä tietopohjaa. Myös Tornion kaupunkiin kohdennettu teemahaastattelu tukee organisaation menestyksekkääseen kriisijohtamiseen liitettyjä rakenteita. Tutkimuksen tulokset on hyödynnettävissä laajalti eri organisaatioissa, mutta erityisesti tarkasteltaessa kuntaa kriisiorganisaationa. Ymmärrys siitä, mitkä ominaisuudet parantavat organisaation kykyä selvitä kriiseistä, auttaa tarkastelemaan näiden ominaisuuksien ilmenemistä käytännössä, esimerkiksi juuri tutkimuksen mukaisesti kuntaorganisaatioissa.

Tutkimusmateriaali on rajattu otos ja tutkimus tunnistaa oman rajautuneisuutensa sisäisiin organisaatorakenteisiin, resilienssiin ja kriisijohtamiseen. Ihmissuhteiden, henkilöstöjohtamisen, sidosryhmien ja johtajan henkilökohtaisten taitojen vaikutukset organisaation kyvykkyyteen selvitä kriiseistä on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Näillä kaikilla on kuitenkin oma kontribuutionsa kriisistä selviämiseen.

Tämän tutkimuksen tulokset ovat hyödynnettävissä organisaatioissa sellaisenaan. Työskentelyä teeman parissa on tarkoitus jatkaa myöhemmin pro gradu -tutkielmassa,



jolloin tätä kandidaatintutkielmaa hyödynnetään lähtökohta-analyysinä laajempaan, kuntien kriisivalmiuden parantamiseen liittyvään tutkimukseen.

#### **4.4. Jatkotutkimus**

Tämä kandidaatintutkielman kirjallisuuskatsaus tarjoaa tieteellisen keskustelun perusteella kootun pohjan jatkotutkimuksia varten. Myöhemmän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on liittää kuntien kriisivalmiuden tarkastelu laajemmin kuntien varautumisen diskurssiin ja täydentää johdonmukaisella otteella olemassa olevaa tietoperustaa laajemmalla empiirisellä aineistolla.

Tutkimuksen suppea empiirinen katsaus jättää huomiotta kuntien moninaisuuden keskittyessään vain yhteen kuntaan, Tornion kaupunkiin. Aineistonkeruu useammasta kunnasta pro gradu –tutkielmassa tarjoaa mielenkiintoisia ja hedelmällisiä tutkimuksellisia mahdollisuuksia.

Tässä tutkimuksessa keskityttiin vain sisäiseen kriisijohtamiseen. Ulkoisen kriisijohtamisen ottaminen mukaan tarjoaa mahdollisuuksia laajentaa tutkimusta. Teemahaastattelussa esiin nousseet, ulkoisten toimijoiden aikaansaamat ristiriitaisuudet, vaikeuttivat kriisijohtamista Tornion kaupungin tapauksessa. Siten ulkoisen kriisijohtamisen näkökulmaa kuntien kontekstissa ei voitane ohittaa. Ulkoisen kriisijohtamisen tarkastelu voitaisiin ulottaa laajemmin kuntien sidosryhmiin ja ottaa näin mukaan tarkasteluun esimerkiksi eri viranomaisorganisaatiot ja liike-elämä.

Koronaviruspandemian kriisi tuskin jää viimeiseksi kuntakenttää koettelevaksi kriisiksi. Nyt, kun kriisitilanne alkaa selkiytyä, on äärimmäisen merkityksellistä tarkastella tapahtunutta tutkimuksellisin keinoin. Koronapandemian johdosta tutkijoille on tarjolla laaja kenttä organisaatioita, jotka tavalla tai toisella kohtasivat ennennäkemättömän kriisin. Kaikki halunnevat oppia koronaviruksen aiheuttamista

seurauksista, mikä tarjoaa kosolti mahdollisuuksia soveltaa tällaisen tutkimuksen kaltaista tarkastelua myös eri organisaatioihin. Aiheesta käsittelevien tutkimusten myötä on siten mahdollista ymmärtää sekä kehittää organisaatioissa niitä kriisin asettamia erityisvaatimuksia, jotka ovat osoittautuneet ensiarvoisen tärkeiksi kriisien aiheuttamissa tilanteissa ja niistä selviytymisessä.

## 5. LÄHTEET

- Alvintzi, P., & Eder, H. (2010). *Crisis management*. Nova Science Publishers.
- Annarelli, A., & Nonino, F. (2016). Strategic and operational management of organizational resilience: Current state of research and future directions. *Omega*, 62, 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.omega.2015.08.004>
- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A., & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere University Press.
- Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., & Coombs, W. T. (2017). Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43(6), 1661-1692. 10.1177/0149206316680030
- Christianson, M. K., Sutcliffe, K. M., Miller, M. A., & Iwashyna, T. J. (2011). Becoming a high reliability organization. *Critical Care (London, England)*, 15(6), 314. 10.1186/cc10360
- Communicating in Crisis – How Preparedness Leads to Successful Crisis Management. (2018). *The American City & County*, <https://www.proquest.com/trade-journals/communicating-crisis-how-preparedness-leads/docview/2085517651/se-2?accountid=13031>
- David Parsons. (2010). Organisational Resilience. *Australian Journal of Emergency Management*, 25(2), 18-20. <https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/ielapa.084557405183732>
- Dayton, B. W., & Bernhardsdottir, A. (2015). Crisis management. Retrieved on 8th June,
- Elina Wainio, Adele Keränen, & Pinja Tuominen. (2020). Positiivisen johtamisen salat Johtajuus tänään/Leadership today ., 12-21. <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/343290/Laurea%20Julkaisut%20140.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Himanka, M., & Himanka, M. (2020). *Valmentava johtaminen ja aineeton palkitseminen lähiesimiehen näkökulmasta* <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020102687798>
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu : teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita* (15. uud. p. ed.). Tammi.

- Hornborg, A. (2009). Zero-Sum World: Challenges in Conceptualizing Environmental Load Displacement and Ecologically Unequal Exchange in the World-System. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(3-4), 237-262. 10.1177/0020715209105141
- Huczynski, Andrzej., Buchanan, David A., (2001). *Organizational behaviour : an introductory text*. Financial Times/Prentice Hall.
- Huhtala, H., & Hakala, S. (2007). *Kriisi ja viestintä. Yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa*. Gaudeamus.
- Jacobs, B. (1993). Technology -- Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis Preparedness by Ian I. Mitroff and Christine M. Pearson. *The Booklist*, 90(2), 113. <https://www.proquest.com/trade-journals/technology-crisis-management-diagnostic-guide/docview/235304630/se-2?accountid=13031>
- Juuti, P. (1996). Mitä on johtaminen. *Aikuiskasvatus*, 16(4), 244-341.
- Kananen, J. (2017). *Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Korhonen, J. (2010). Kunnan kriisijohtaminen. *Pelastusopiston Julkaisu.A-Sarja: Oppimateriaalit*, 1, 2010.
- Kuntalaki , (2015). <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O3L6>
- Kyllönen, M. (2011). *Tulevaisuuden koulu ja johtaminen. Skenaariot 2020 - luvulla*. University of Tampere; Tampere University Press.
- Lahtinen, J. (2008). *Rajaturvallisuus 2020*
- Lalonde, C. (2004). In Search of Archetypes in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(2), 76-88. <https://doi.org/10.1111/j.0966-0879.2004.00437.x>
- Lavento, H. (2009). Nokian vesikriisi yllätti. *Media & Viestintä*, 32(2)
- Levine, P. A., Frederick, A., & Pekkarinen, I. (2008). *Kun tiikeri herää : trauma ja toipuminen*. Traumaterapiakeskus.
- Majchrzak, A., Jarvenpaa, S. L., & Hollingshead, A. B. (2007). Coordinating Expertise among Emergent Groups Responding to Disasters. *Organization Science*, 18(1), 147-161. <http://www.jstor.org/stable/25146088>
- Niemi, P. (2011). *Kriisitilannejohtaminen : Miten johtaa ihmisiä organisaation kriisitilanteissa?* <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2011072912544>
- Parmes, R. (2019). *Siviilivarautumisen historiaa : kriisit ja hallinto*. Mediapinta.

- Pekka Iivari. (2011). *Yrityksen kriisi ja sen hallinta Kriisinhallinta osana turvallisuusjohtamista matkailuyrityksessä*. ().Sisäasiainministeriö. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79675/sm\\_082011.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79675/sm_082011.pdf)
- Puusa, A., Reijonen, H., Juuti, P., & Laukkanen, T. (2014). *Akatemiasta markkinapaikalle : johtaminen ja markkinointi aikansa kuvina* (4. uud. p. ed.). Talentum.
- Räikkönen, T. (2013). *Kestävä työn tulevaisuus resilienssiajattelua hyödyntämällä? : tehokkuusajattelusta selviytymiskyvyn vahvistamiseen*. Turku : Tulevaisuuden tutkimuksen seura.
- Saarelma-Thiel, T., & Työterveyslaitos. (1994). *Kriisistä ylös : työpaikan valmius ja selviytyminen*. Työterveyslaitos.
- Särkioja, M., & Särkioja, M. (2017). *Sisäraajatarkastusten väliaikainen palauttaminen : valmiussuunnitelma Tampere-Pirkkalan lentoasemalle* <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2017112117561>
- Seeck, H. (2015). *Johtamisopit Suomessa : taylorismista innovaatioteorioihin* (Kolmas, uudistettu painos ed.). Gaudeamus.
- Seville, E. (2017). *Resilient organizations : how to survive, thrive and create opportunities through crisis and change*. Kogan Page.
- Shrivastava, P. (1993). Crisis theory/practice: towards a sustainable future. *Industrial & Environmental Crisis Quarterly*, 7(1), 23-42. 10.1177/108602669300700103
- Steen, R., & Morsut, C. (2020). Resilience in Crisis Management at the Municipal Level: The Synne Storm in Norway. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(1), 35-60. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12178>
- Ström, M. (2007). *Varautuminen kunnassa*. Pelastusopisto.
- Taari, J. (2020). *COVID-19 pandemian vaikutukset kauppakeskuksiin ja kauppakeskuskävijöiden asiakaskokemukseen* <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020121428177>
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Dover Publications.
- Tulli. (2021). *Rajaliikennetilasto*. <https://tulli.fi/tilastot/laatuselosteet/rajaliikennetilasto>
- Tyry-Salo, S. (2004). *Kunnan viestintä*. Suomen kuntaliitto.
- Weber, Max., Henderson, A. M., Parsons, Talcott,., (1947). *The theory of social and economic organization*,. Oxford University Press.

Wulff, M. (2020). *Johtaminen kriisitilanteessa* <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020120426107>

## 6. LIITE 1

Haastattelulomake,

Tornion kaupungin kehitysjohtaja Sampo Kangastalo, 12.4.2021

### Kuntaorganisaation kriisijohtaminen

- Missä määrin kriisi muokkasi kunnan organisaatiota ja johtamisjärjestelmiä?
- Oliko kunnan toimintaa ja resursseja helppo uudelleen suunnata?
  - Mikä helpotti?
  - Mikä vaikeutti?
- Onko aiemmat kriisit valmistaneet kuntaa nykyiseen? (2015 & 2020)
- Onko kunta normaalioloissa valmistautunut kriiseihin?
  - Millaisiin kriiseihin?
  - Kehitettävää? mihin pitäisi varautua aiempaa enemmän
- Kuinka kunta kriisiorganisaationa eroaa 1. sektorin organisaatioista.
  - Pääasialliset eroavaisuudet?
  - Yhtäläisyyksiä?
- Onko kuntien välisillä eroilla ollut positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia ja millaisia?
  - Valtion yhtenäinen ohjaus erilaisille kunnille?
  - Tornion erityisyydet, kuinka huomioitu, ongelmia, etuja?
  - Olisiko helpompaa, jos olisi kunta olisi sijainniltaan ”normaali”?
- Onko kuntaorganisaatio joustava ja muutoskykyinen organisaatio?
  - Miltä osin on?
  - Miltä osin ei ole?